

SPS 諮商機制 (Ad Hoc Consultations) 之回顧與展望

邱彥禎

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 於今 (2014) 年 9 月發布，未來 WTO 會員實施有關食品安全檢驗與動植物衛生檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary measures, 下簡稱 SPS 措施) 所產生之貿易爭議，將可採取一項特別之爭議處理程序以資解決，稱 SPS 諮商機制 (Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in accordance with Article 12.2, 在 WTO 官方文件上亦稱 Ad Hoc Consultations)¹。

基於 SPS 爭議往往牽涉食品安全檢驗或動植物衛生檢疫之措施，因而可能觸及複雜的自然科學舉證等事項，使 SPS 爭議之處理較有難度。在 SPS 諮商機制形成之前，當一會員採行可能引發爭議之 SPS 措施時，其他會員可將其關切於 SPS 委員會 (SPS Committee) 之例行會議中提出，即 SPS 諮商論壇 (regular forum for consultations)，藉由在委員會議中的討論與會員間彼此之同儕壓力 (peer pressure)，使各會員能就 SPS 措施之爭議達成共識²，此種爭議處理方式在 SPS 協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) 第 12.1 條定有明文³。另外，WTO 會員間就其 SPS 爭端，亦可訴諸訴訟，即，會員可利用 WTO 協定下之爭端解決程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 所定之爭端解決機制處理 SPS 爭端。依照 DSU 規定之程序解決爭端，首先須經由會員之間彼此進行諮商 (Consultation)⁴，倘若爭端當事方之間能利用諮商程序相互達成合意，並找出符合 WTO 協定之解決方案，則此係較佳、較優先之爭端解決方案；若無法透過諮商達成合意，爭端當事方得利用爭端解決體系中之小組程序 (Panel)，甚至是上訴機構程序 (Appellate Body)，由公正之第三人做出判斷。

由於 SPS 爭議之處理較為複雜而有難度，故 SPS 爭議不論是在 SPS 委員會之諮商論壇中，或在 WTO 爭端解決機制中，其在處理上均較其他類型的爭議案件為複雜且費時。而 SPS 諮商機制，就 WTO 之官方說法，則係在前述兩種機制之間——「SPS 委員會之諮商論壇」與「WTO 爭端解決機制」之間——扮演如同橋

¹ WTO news, *Steps officially agreed for mediating food safety, animal-plant health friction*, Sept. 10, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/sps_10sep14_e.htm (last visited Nov. 10, 2014).

² *Id.*

³ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 12.1: "A Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures is hereby established to provide a regular forum for consultations. It shall carry out the functions necessary to implement the provisions of this Agreement and the furtherance of its objectives, in particular with respect to harmonization. The Committee shall reach its decisions by consensus."

⁴ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art. 3.7.

樑之角色，其有別於僅利用 SPS 委員會之諮商論壇中之同儕壓力來促使爭議獲得共識，亦有別於利用既有的 WTO 爭端解決機制這項昂貴且曠日費時之訴訟程序來解決爭端，使得會員得利用此一新機制，更妥速解決彼此之 SPS 爭議⁵。此項新機制可謂為 SPS 協定第 12.2 條之落實⁶。

鑑於 SPS 委員會就如何形塑 SPS 諮商機制之議題，在 SPS 委員會中之討論已逾六年；今年 9 月，各會員終於達成共識，WTO 亦發布採行此項機制。而此項機制之制定歷程與制度內容、諮商程序之設計，以及此項機制未來在 WTO 會員間，對 SPS 爭端解決之適用情形與展望，均有關注之必要。是本文以下分為三部分論述之，首先簡介 SPS 諮商機制之制定歷程；其次為 SPS 諮商機制之詳細內容；最後作一結論。

一、SPS 諮商機制之制定歷程

SPS 諮商機制最初係在 2008 年 7 月，由阿根廷與美國在 SPS 委員會中之提案⁷。兩國對程序設計均提出一些大綱與指引，均係以減少會員間將 SPS 爭端提出於正式的爭端解決程序為目的，並提出由 SPS 委員會主席領導此項程序。其中，美國建議以非訴訟取向的方式進行，例如，主導此項程序之人應避免解釋其對 WTO 條文的見解⁸。

在 2008 年 7 月以後至 2010 年期間，因 SPS 諮商機制形塑之同時，非農產品市場進入談判 (Non-agricultural Market Access, NAMA) 中亦有非關稅貿易障礙 (Non-tariff barriers to trade, NTBs) 相關爭議協調機制 (Facilitation) 之談判，因該協調機制可能處理包括 SPS 措施之爭議，導致部分國家如印度與瑞士傾向等待至 NAMA 談判中相關協調機制達成合意後，再來處理此項 SPS 諮商機制⁹；另有部分國家認為 NAMA 中的協調機制談判與 SPS 諮商機制形塑應可同時進行；亦有認為會員間可先進行 SPS 諮商機制之談判，至 NAMA 中的協調機制談判完成後，再由 NAMA 中的協調機制取代 SPS 諮商機制¹⁰；而美國則指出「委員會

⁵ *Supra* note 1.

⁶ SPS 協定第 12.2 條規定：「委員會應鼓勵並促使其會員之間就特定檢驗或防檢疫問題舉行個別諮商或談判。委員會應鼓勵全體會員使用國際標準、準則或建議，並應支持技術諮商與研究，以增進國際與各國在對食品添加物使用之核可或食品、飲料與飼料污染物容許量訂定之制度及作法間之協調及整合。」

⁷ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Good Offices of the Chairperson, Communication from Argentina*, G/SPS/W/219 (Mar. 17, 2008); WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Article 12.2 – Consultations, Proposal by the United States*, G/SPS/W/227 (June 23, 2008).

⁸ WTO news, *Members turn attention to improving SPS mediation*, June 24 and 25, 2008, available at http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/sps_24june08_e.htm (last visited Nov. 10, 2014).

⁹ WTO news, *New 'SPS' chair's aim: avoid 'Stockholm Syndrome' contaminating bid to beef up mediation*, June 29 and 30, 2010, available at http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/sps_29jun10_e.htm (last visited Nov. 10, 2014).

¹⁰ *Id.*

優先 (committee first)」原則，認為有關 SPS 措施之爭議應優先在 SPS 委員會內處理¹¹。

由上述情形可知，有關 SPS 諮商機制之討論，會員曾經對此項機制是否應獨立於其他協調機制之外，而專用於處理會員間之 SPS 措施爭端，存在一定之歧見，導致進展有限。而後，SPS 委員會之例行會議中雖有對 SPS 諮商機制之相關討論，然而直到 2012 年 10 月之 SPS 委員會例行會議，SPS 諮商機制之討論始獲得巨大進展。該次會議就先前 SPS 委員會例行會議中有關諮商機制之討論結果，整理出五項關鍵議題，冀望能於 2013 年初獲得解決¹²，包括：

- (1) 此項機制應為強制性或自願性？
- (2) 此項程序應透明公開或為機密事項？
- (3) 居中處理當事國爭議之第三人，其介入程度為何？
- (4) 諮商程序中每個階段的期日及期間應如何設定，方屬恰當？
- (5) SPS 諮商機制與杜哈回合下其他相關談判之關係，特別是與 NAMA 談判下相關協調機制之關係。

至 2013 年 9 月，SPS 諮商機制之草案修改至第七版，由其內容可知，其已解決前述五項議題，確立了下述事項¹³：

- (1) SPS 諮商機制之啟動係出於會員之自願；
- (2) 諮商之過程應予保密；諮商之結果公開，惟不包含當事國認為應保密之事項；
- (3) 除非爭端當事國另有決議，否則此項程序通常應由 SPS 委員會之主席 (chairperson) 進行，其扮演爭議解決促進者 (facilitator) 之角色，應促成雙方之爭議解決，並提出一個以上之促成方案等；
- (4) 對諮商機制中的各個諮商階段均設定詳細之期間；
- (5) SPS 諮商機制之談判不須等待至 NAMA 中的協調機制談判完成，且 SPS 措施之爭議應優先在 SPS 委員會內處理。

由上述第七版之內容觀之，SPS 諮商機制之實質內容於 2013 年 9 月已獲得大幅度之進展。然第七版之內容至今年 3 月之 SPS 委員會例行會議中仍有會員提出相關之疑問，例如，印度認為此項程序與 DSU 爭端解決程序之間的關係為何？另外，因為此項程序之啟動係基於會員之自願，故將來應如何執行會員自願

¹¹ *Supra* note 8.

¹² WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Summary of the Meeting of 18-19 October 2012*, at 25, G/SPS/R/69 (Dec. 21, 2012); WTO news, *SPS Committee seeks to settle chair's mediation role in early 2013*, Oct. 18 & 19, 2012, available at http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/sps_18oct12_e.htm (last visited Nov. 10, 2014).

¹³ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Proposed Recommended Procedure Related to the Implementation of Article 12.2*, G/SPS/W/259/Rev.7 (Sept. 9, 2013).

運用此項程序所獲之爭議處理結果¹⁴？而今年 7 月之 SPS 委員會例行會議中¹⁵，所有會員就 SPS 諮商機制根據第七版之內容作成最終版決議¹⁶；而至今年 9 月 5 日，已無其他會員再對此提出異議，是 SPS 諮商機制就此建立¹⁷。

二、SPS 諮商機制之內容

(一) 主要架構

關於 SPS 諮商機制之內容，除了以「(1)SPS 諮商機制之啟動係出於會員之自願，且此程序對會員無法律上之拘束力 (not legal binding)¹⁸；(2)諮商之過程應予保密；諮商之結果公開，惟不包含當事國認為應保密之事項；(3)除非爭端當事國另有決議，否則此項諮商通常應由 SPS 委員會之主席 (chairperson) 進行，其扮演爭議解決促進者 (facilitator) 之角色，應促成雙方之爭議解決，並提出一個以上之促成方案等；(4)對諮商機制中的各個諮商階段均設定詳細之期間」此四項重要設計為主幹外，其他重要之程序設計如：會員得在任何時間點利用此項機制請求諮商¹⁹；開發中國家利用此項程序時，得請求 WTO 秘書處之技術協助²⁰；WTO 秘書處每年應就此項機制之利用情形向 SPS 委員會為報告²¹；並定期檢討會員利用本項機制處理 SPS 爭端之後續執行情形，以符合 SPS 協定第 12.7 條規定應定期檢討 SPS 協定之運作與執行²²。

(二) 諮商機制中各個階段之程序設計

除上述主要架構以外，諮商機制中各個階段之程序設計尚有：將程序分為「提請諮商 (Request for Consultation)」、「對於提請諮商之回應 (Response to a Request)」、「諮商進程序 (Consultation Procedure)」。

在「提請諮商」階段，會員提請諮商時，須書面載明系爭 SPS 措施、理由、

¹⁴ WTO news, *Members to try new approach for defining private sanitary-phytosanitary standards*, Mar. 25 and 26, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/sps_25mar14_e.htm (last visited Nov. 10, 2014).

¹⁵ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Summary of the Meeting of 9-10 July 2014*, ¶¶ 10.1-10.21, G/SPS/R/75 (Sept. 18, 2014); WTO news, *Committee set to agree steps for mediating food safety, animal-plant health friction*, July 9 and 10, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/sps_11jul14_e.htm (last visited Nov. 10, 2014).

¹⁶ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in accordance with Article 12.2*, G/SPS/61 (Sept. 8, 2014).

¹⁷ *Supra* note 1.

¹⁸ *Supra* note 16, Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in accordance with Article 12.2, art. 1.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.* art.3.1.

²¹ *Id.* art.4.1.

²² *Id.* art.5.1.

該措施對貿易之可能影響、先決問題、涉及之 SPS 條文及相關國際標準²³。

在「對於提請諮商之回應」階段，被請求諮商之會員須於收受請求諮商文件三十日內回覆是否接受諮商，倘欲拒絕諮商請求時，應附理由²⁴；且爭端當事國得另訂長於前述三十日之期間²⁵。

在「諮商進程序」階段，主席與爭端當事國之間應就諮商時程、進行方式與開會地點進行同意，並決定在何種情況下得納入專家或第三國之參與²⁶；主席僅能與爭端當事國討論其 SPS 爭議²⁷；諮商程序須於合理期間內完成，非經雙方同意，否則不應超過一百八十日²⁸；爭端當事國之任何一方可在任何之時間點決定結束諮商程序，惟須作成書面通知他方，並通知主席與秘書處以結束諮商程序²⁹；主席就諮商結果作成書面之事實上報告 (factual report) 予爭端當事國，除非當事國合意自行共同作成之³⁰；主席須將草擬之報告交給爭端當事國，並爭端當事國於收受後三十日內提出意見後，由主席依該意見作成最終事實上報告 (final factual report)³¹；非經爭端當事國之同意，應保密該報告³²；主席向 SPS 委員會報告諮商之大致結果 (general outcome)，並經爭端當事國之同意，將最終事實上報告或其摘要作成 WTO 文件³³；且非經爭端當事國同意，該文件之內容將不含機密事項³⁴。

三、結論

經各會員國與 SPS 委員會多年之努力，SPS 諮商制度終於建立，其打著能更完善處理 SPS 爭議之旗幟，為 WTO 爭端解決機制提供解決 SPS 爭議一項新的選擇。然而，SPS 諮商機制應如何與其他爭端解決機制作跨議題之協調或整合？與其他機制之關係為何？特別是誠如在此機制形成的過程中，或有提出 SPS 諮商機制與 DSU 諮商程序之關係為何？另因 SPS 諮商機制係一自願性、且無法律上拘束力之機制，則透過此機制產生之結果，應如何有效地拘束會員與執行，進而能夠完善、徹底地解決會員間的 SPS 爭端？是此機制在將來之利用與諮商結果之執行情形，值得持續關注。

²³ *Id.* art. 2.1.

²⁴ *Id.* art. 2.3.

²⁵ *Id.* art. 2.4.

²⁶ *Id.* art. 2.10.

²⁷ *Id.* art. 2.11.

²⁸ *Id.* art. 2.13.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.* art. 2.14.

³¹ *Id.*

³² *Id.*

³³ *Id.* art. 2.15.

³⁴ *Id.*